

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1724 de 2013

Carpeta Nº 2342 de 2013	Comisión de Industria, Energía y Minería

SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

N o r m a s

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 17 de julio de 2013

(Sin corregir)

Presiden: Señores Representantes Carlos Varela Nestier, Presidente y Walter Verri (ad hoc).

Miembros: Señores Representantes Julio Battistoni, Felipe Carballo, Álvaro Delgado y Belmonte de Souza.

Delegados de Sector: Señores Representantes Jorge Gandini, Hermes Toledo Antúnez e Iván Posada.

Asiste: Señor Representante José Andrés Arocena.

Invitados: Por la Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay, doctor Rafael Inchausti, Presidente; doctores Juan Andrés Lerena, Mario Garmendia, Héctor Amengual, Luis Pardo y Marcelo Bonino; escribano Eduardo Ferrari; señores Gabriel Silva, Pedro Abuchalja, Rafael Ravazzani y Eduardo Portela; contador Andrés Ham y doctora María Belén Robles.

Por el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, señores Martín Prats y Luis Pedernera.

———II———

SEÑOR PRESIDENTE (Varela Nestier).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Antes de recibir a la delegación que hoy nos visita, quiero informar acerca de una solicitud de convocatoria que nos ha enviado el señor Diputado Abdala. La nota dice lo siguiente: "[...] Por la presente, solicito a la Comisión que Ud. preside, la convocatoria, en la fecha que sea convenida, del Sr. Ministro de Industria y Energía y del Directorio de Ancap.- Motiva tal solicitud el propósito de analizar con las autoridades la situación de la empresa ALUR, a la luz de la información que me fuera remitida en respuesta a un pedido de informes oportunamente enviado, y que con gusto pongo a disposición de los miembros de esta Comisión, adjunto a la presente.- Sin otro particular se despide atentamente: Pablo Abdala.- Representante Nacional".

Tomamos nota del pedido del señor Diputado Abdala, y coordinaremos esa convocatoria cuando se considere oportuno.

SEÑOR DELGADO.- Obviamente, estoy de acuerdo con la convocatoria planteada.

Hay varios asuntos pendientes. Este tema que estamos tratando es absolutamente amplio, diverso, complejo y cuando uno se mete cada vez más en su discusión se da cuenta de que tiene más aristas de las que pensaba. Paralelamente, hay otros temas que podríamos ir tratando, no en vez de, sino además de, que tienen que ver con la materia de la Comisión. Habíamos quedado en hacer una sesión para analizar la temática de la regasificadora, pues es de orden que la información acerca del proyecto quede en el Parlamento y, en especial, en el seno de esta Comisión. Este es el proyecto más importante y de mayor envergadura en materia energética que tenemos.

El otro día vino la Cámara de la Vestimenta a la Comisión -yo estaba de licencia, pero leí la versión taquigráfica de la sesión- y acá se hizo el compromiso de hacer las consultas en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, vinculado a la implementación de la ley de apoyo al sector de la vestimenta, que se votó por unanimidad y que ha tenido problemas en su aplicación. Queríamos darle un impulso, porque había disposición favorable de todos, tanto de los legisladores como del Poder Ejecutivo, en avanzar en lo relativo a parques industriales. Nos consta que este tema fue tratado hace algún tiempo por el Congreso de Intendentes y, por esa razón, solicitamos al señor Presidente que, a través de Secretaría, se contacte con él y le pida que nos envíe cuál es su posición formal al respecto.

Quiero agregar un tema más, que no es menor. Como es sabido, esta Comisión ha trabajado en lo que tiene que ver con industria, agroindustria y con todo lo vinculado a las trabas comerciales a los sectores industriales, y hay latente un problema vinculado a algunos sectores agroindustriales. Me refiero a que a fin de año se termina el Sistema de Preferencias de la Unión Europea y ahí tenemos una alerta amarilla. Me gustaría que en la medida de lo posible nos pudiésemos interiorizar, como Comisión, ya sea a través de la Cancillería o, eventualmente, de otro organismo, sobre algunas negociaciones que el Gobierno está planteando como alternativa a la caída de ese régimen, que favorece por lo menos a algunos sectores, como el citrícola, el de la madera, la pesca y otros más, todos vinculados a la industria, que han pasado por esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene razón el señor Diputado Delgado en cuanto a que la Comisión no va a excluir los otros temas mientras estemos tratando este proyecto de ley.

También está pendiente el proyecto de la industrializadora de metales, en el que tenemos acuerdo. Es más: luego vamos a chequear si hay acuerdo sobre las modificaciones propuestas en su oportunidad por la Aduana y, si es así, podremos resolver rápidamente este tema en una sesión.

Por lo tanto, vamos a coordinar todos los asuntos que tenemos pendientes y los que se agreguen.

Informo que hoy hicimos contacto con el Director Nacional de Industrias respecto al tema de la vestimenta y vamos a tener alguna reunión, que puede ser en la Comisión o en otro ámbito, a efectos de conversar sobre lo que se ha planteado aquí, tanto por los sindicatos como por los empresarios.

SEÑOR CARBALLO.- Con relación a la solicitud del señor Diputado Abdala acerca de ALUR, me parece que la Comisión va a tener que analizar en su debido momento si está de acuerdo o no con hacer la convocatoria. Digo esto porque desde el año 2010 hasta la fecha hemos estado recibiendo en esta Comisión propuestas por parte del señor Diputado preopinante con relación a este tema. Además, ha comparecido varias veces el Ministerio de Industria, Energía y Minería para analizar este asunto. Recuerdo que una de las últimas veces se hizo un informe pormenorizado del desarrollo de ALUR, de las garantías y de las inversiones. O sea que -reitero- hemos estado tratando este tema en varias oportunidades.

SEÑOR PRESIDENTE.- En su oportunidad lo discutiremos.

Vamos a recibir a nuestros invitados.

(Ingresa a Sala una delegación de Andebu)

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de Andebu, integrada por su Presidente, doctor Rafael Inchausti, el señor Gabriel Silva, el escribano Eduardo Ferrari, el señor Pedro Abuchalja, el señor Rafael Ravazzani, el contador Andrés Ham, la doctora María Belén Robles, el doctor Juan Andrés Lerena, el doctor Mario Garmendia, el señor Luis Pardo, el doctor Héctor Amengual, el doctor Marcelo Bonino y el señor Eduardo Portela, a efectos de considerar el proyecto de ley de servicios audiovisuales.

Quiero señalar que estamos recibiendo a todas las delegaciones que así lo deseen, para que den su opinión acerca del tema. Es absolutamente imprescindible para nosotros saber qué piensa Andebu al respecto. Agradecemos mucho la presencia de tan distinguida e importante delegación.

SEÑOR INCHAUSTI.- Agradecemos al señor Presidente, a los señores Diputados miembros de la Comisión de Industria, Energía y Minería por haber invitado a Andebu a ofrecer sus apreciaciones y observaciones sobre el proyecto de ley que está a estudio.

Como podrán apreciar por la numerosa delegación que acompaña a la presentación de Andebu, este es un tema que concita mucho interés y preocupación en los medios de comunicación.

Los medios de comunicación en general cumplen una función relevante en la actividad democrática de los países y, por esa razón, el tratamiento de este proyecto de ley trasciende lo que estrictamente corresponda, pueda afectar o impactar sobre los medios de comunicación, pues su importancia involucra a todos los ámbitos de la sociedad.

Quiero señalar que nos acompaña hoy el Presidente de la Asociación Internacional de Radiodifusión, el señor Luis Pardo Sainz, quien nos honra con su presencia durante estos días, pues el 20 de julio estamos conmemorando los ochenta años de Andebu, que fue fundada el 20 de julio de 1933. Esta fue una de las primeras asociaciones de radiodifusores en el mundo. La primera fue la Asociación Norteamericana y la segunda, formalmente instalada, fue la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos, en un momento que en el mundo la actividad de la radiodifusión estaba teniendo un desarrollo

importante. También, entre las primeras asociaciones en el mundo se encuentra la Asociación de Radiodifusores de Chile, ARCHI, de la cual el señor Luis Pardo es Presidente.

Este proceso de discusión de una norma que concierne a los medios de difusión, a los servicios de comunicación audiovisual, tal como los califica el proyecto de ley, nos toma en un año redondo de aniversario de nuestra asociación y también de aniversario de la radiodifusión en Uruguay, que en noviembre del año pasado cumplió noventa años. La primera radioemisora empezó a funcionar en noviembre de 1922, la recordada radio Paradizábal, que tuvo corta vida, pero mucha trascendencia en la historia de la radiodifusión en Uruguay. Luego, en la década de 1920 se fueron instalando otras radios. La segunda instalada fue la que hoy es Radio El Espectador, que comenzó a funcionar en noviembre de 1923, por lo que está por cumplir también noventa años.

En sus inicios, la actividad de la radiodifusión estuvo bajo vigilancia. En ese momento, las radiocomunicaciones eran prestadas solamente por el Estado mediante sus servicios de comunicaciones y, principalmente, por las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, el hecho de que existieran particulares que tuvieran acceso a esta tecnología que permitía transmitir la palabra, la comunicación oral, a grandes distancias, se consideraba una tecnología a tener prácticamente bajo vigilancia. Por ello, las primeras normas que conciernen a la radiodifusión ubicaron este sector de actividad dentro de la órbita de la defensa, en el Ministerio de Guerra de la época. Eso también sucedió en Uruguay, donde esa actividad fue regulada en términos muy estrictos, ya que implicaba el acceso a la comunicación a grandes distancias a través de la palabra. Inclusive, era más trascendente que la comunicación a través de la prensa escrita, ya que en aquella época la alfabetización no tenía los niveles, ni en nuestro país ni en el resto del mundo, que permitieran que las grandes masas pudieran tener acceso directo a la lectura de los medios de prensa. Sin embargo, con la llegada de la radiodifusión no era necesario saber leer y escribir para tener acceso a la información y a los contenidos que ofrecían estos nuevos medios de comunicación.

Luego, la evolución es por todos conocida. Los medios de comunicación tuvieron una gran intervención en las décadas de los años treinta y cuarenta. Los regímenes totalitarios, principalmente en Europa, ejercieron un gran control sobre los medios de comunicación. Precisamente, en Europa -que hoy es un referente en materia de libertad de expresión y de libre uso y acceso a los medios de comunicación-, hasta fines de la década de los años ochenta los medios de radiodifusión fueron monopolio del Estado. Es decir: el Estado era el único autorizado a ser titular y a manejar medios de comunicación, tanto radio como televisión.

En nuestro país, la primera ley de radiodifusión fue dictada en noviembre de 1928 y estuvo vigente durante prácticamente cincuenta años, hasta que se aprobó la ley de 1977. Esta norma, junto con su Decreto reglamentario -del año 1978-, es la que hasta el día de hoy rige los servicios de radiodifusión; también en ella se basa el funcionamiento del servicio de televisión para abonados. Algunos cuestionan esta reglamentación por haber sido dictada durante la dictadura militar que tuvo nuestro país durante trece años. Sin embargo, fue convalidada. Al regreso a la democracia, se le suprimieron las disposiciones más cuestionadas. De cualquier forma, es una ley -seguramente ustedes la conocen- que consta de nueve artículos, por lo que podemos decir que es muy elemental. El desarrollo de la regulación está dado por el Decreto reglamentario que, si bien fue ajustado al retorno de la democracia, en nuestra opinión todavía mantiene muchas disposiciones que son inconstitucionales e ilegales. Sin embargo, es el que pacíficamente ha sido aceptado por los radiodifusores y por los operadores de televisión para abonados

y ha sido aplicado con suma prudencia por los distintos Gobiernos que ejercieron su responsabilidad durante estos últimos veinticinco años.

Precisamente, en función de la aplicación de estas disposiciones y de la forma en que se ha ejercido la actividad de radiodifusión durante todo este tiempo -a través de los Gobiernos de distinta orientación política que hemos tenido-, todos los organismos internacionales que evalúan el funcionamiento de las instituciones democráticas y la forma en que se presentan la libertad de expresión y la libertad de prensa en los distintos países del mundo, ubican a Uruguay en los primeros lugares del mundo y, también, entre los primeros del entorno latinoamericano. Esta calificación la han hecho organismos oficiales y privados que realizan el relevamiento del funcionamiento de las libertades en los distintos países -principalmente, de la libertad de expresión-, tales como Human Rights Watch, Reporteros sin Fronteras y Freedom House. También hay un informe de la prestigiosa revista británica "The Economist" sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, que califica a nuestro país como el único en toda Latinoamérica en el que existe un ejercicio pleno de la democracia y lo ubica en el primer lugar en materia de libertad de expresión y de libertad de prensa. Lo mismo sucede con los informes anuales de instituciones tan prestigiosas como la Sociedad Interamericana de Prensa, la Asociación Internacional de Radiodifusión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría para la libertad de expresión de las Naciones Unidas, que ubican a Uruguay en las primeras posiciones en toda Latinoamérica -si no en la primera, en la segunda, junto con Costa Rica- en materia de libertad de expresión y de calidad democrática.

Los criterios y parámetros que utilizan estas organizaciones tienen en cuenta, no solamente si existe o no presión sobre los reporteros, los periodistas o los medios, tanto por parte del Estado como de grupos económicos o delictivos -como en el caso del narcotráfico en Colombia y en México-, sino también si hay libre flujo de información, pluralismo e independencia en los medios y si existe un entorno para la autocensura. También analizan el marco legal y prestan atención a la transparencia e infraestructura de la información. Es decir que para calificarlos en este ranking internacional que todos los años difunden, utilizan parámetros amplios y hacen un análisis complejo y completo de la realidad que vive cada país.

En esa medida, notamos que la percepción internacional e inclusive la interna, en nuestros habitantes, es que no existe en el Uruguay un problema de libertad de expresión, o problemas en la relación de los habitantes con sus medios de comunicación, ya que la gente puede interactuar y recibe de los medios los contenidos de su interés. Seguramente, esto tiene que ver con la cantidad de medios de comunicación que existen en Uruguay, ya sea de prensa escrita como de radio, televisión, televisión para abonados o televisión satelital, con el acceso a nuevas tecnologías, como Internet -que permite la existencia de una enorme cantidad y diversidad de medios que están al acceso de todos- y, también, con la calidad de los contenidos que se ofrecen, que tienen que ver con información, recreación y acceso a la cultura, de acuerdo a las demandas que realice cada usuario.

Nuestro país cuenta -todos lo sabemos- con una gran cantidad de medios de comunicación. En el caso de la radiodifusión, tiene una gran cantidad de medios públicos, medios privados profesionales y medios del sector comunitario, que estimamos superan el número de mil. Además, tiene numerosa prensa escrita, a través de diarios, semanarios y otras publicaciones, que está al alcance de todos los habitantes del país.

Los medios públicos tienen una importante relevancia. En Uruguay existen más de treinta autorizaciones de uso de frecuencia para medios públicos, tanto en radio como en

televisión. Existen más de veinticinco autorizaciones para radios públicas. En este sector específicamente, existen unas doscientas cuarenta autorizaciones para emisoras privadas, a las que se han agregado casi noventa autorizaciones para radioemisoras comunitarias, sin perjuicio de lo cual existen cientos de emisoras de este tipo que se encuentran operando sin autorización.

El Estado también cuenta con emisoras de televisión. Existen más de treinta autorizaciones para operar en todo el país, frente a unas veinticinco autorizaciones de los medios privados profesionales

Es decir que el panorama de los medios de comunicación se encuentra bastante equilibrado, tanto en lo que respecta a medios privados como a públicos y comunitarios. No solo es equilibrado, sino que la oferta es bastante abundante. Consideramos que este es un excelente indicador del nivel cultural de nuestro país. Precisamente, uno de los aspectos que son reconocidos y relevados en el ámbito internacional para medir el nivel cultural de un determinado país es la existencia de numerosos y diversos medios de comunicación.

En este contexto, parecería no existir realmente una necesidad o un interés especial de nuestra población en promover cambios sustanciales en el marco regulatorio. También parecería que esa es la percepción que tienen de Uruguay los organismos internacionales que realizan los relevamientos sobre calidad democrática y funcionamiento de los medios de comunicación y, en definitiva, de la libertad de prensa y de la libertad de comunicación que existe en los países.

El proyecto de ley, en la medida en que se propone modificar este marco normativo, no tiene en cuenta la naturaleza que ha tenido el servicio de radiodifusión en nuestro país durante más de noventa años. Esta actividad siempre fue calificada como de interés público y se encuentra sometida a una regulación más o menos intensa. En la medida en que en la radiodifusión se utilizan como soporte de la comunicación las frecuencias radioeléctricas -que son patrimonio de la humanidad administrado por los Estados-, el tratamiento y la regulación sobre el funcionamiento de los medios ha sido siempre la de un sector abierto a la actividad privada, pero sometido a algunas regulaciones específicas. Esto se basa en un principio que se determina en el artículo 10 de la Constitución, que establece que todas las acciones que no son contrarias a la ley están permitidas para los particulares.

Notamos que este proyecto de ley de alguna manera invierte ese principio e introduce una regulación profusa, que se entromete bastante con la actividad de los medios de comunicación. En ese marco, esta iniciativa parecería percibir a los medios de comunicación como una amenaza social o como un peligro para la población, por lo cual sería necesario proteger a los habitantes del país de su actividad, a través de la implementación de numerosas medidas restrictivas para el desarrollo de su función y tutelares de la población. Parecería que, a criterio de los redactores de este proyecto de ley, los habitantes de nuestro país no estarían calificados para realizar un consumo adecuado de los medios de comunicación y necesitarían la tutela de organismos estatales que le señalen cuáles son los contenidos convenientes o inconvenientes y cuáles son las formas en que deben hacer uso de los medios. Esto rige en todos los aspectos que tienen que ver con el funcionamiento de los medios de comunicación, ya que el proyecto se encarga de regular tanto la propiedad como la instalación y el funcionamiento. También tiene en cuenta los ingresos y egresos de los medios de radiodifusión y de los servicios de comunicación audiovisual en general, haciendo un control, inclusive, de su contabilidad.

Además, realiza una interferencia intensa en sus contenidos. Es decir: indica quiénes pueden ser los proveedores de los contenidos, establece normas de conducta para los medios de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual en general, por las cuales deberían guiarse.

Todo esto comprueba una verdadera inversión del principio de libertad establecido en el artículo 10 de la Constitución

También parece desconocer el rol que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, la importancia del ejercicio libre del relacionamiento de los medios de comunicación con sus consumidores y con todos los habitantes del país. Crea un marco regulatorio que es intromisivo, dirigista y que, inclusive, tiene sesgo autoritario, ya que establece múltiples organismos de control en todos los aspectos y funciones de los medios, cada uno de esos organismos facultados hasta para imponer sanciones de distinto calibre, que pueden ser tan importantes como multas equivalentes a US$ 1:500.000, la suspensión de transmisiones hasta por noventa días, la confiscación de los equipos de transmisión o la pérdida de la autorización. Con esto, a nuestro entender, se crea un sistema intimidatorio hacia la actividad de los medios de comunicación, que puede ser proclive al ejercicio de la autocensura por parte de los medios de comunicación y de quienes trabajan en ellos.

Es importante señalar que la censura no solamente puede provenir de impedimentos o limitaciones ejercidos por los Estados, grupos económicos o delictivos -como mencioné hace un momento- sobre la actividad de los medios de comunicación, sino también de la implementación de un marco que genere inseguridad, tanto en los titulares como en los profesionales que cumplen funciones en los medios, y en la población, que debe hacer un uso adecuado de los medios de comunicación de que dispone y que pretende que estos tengan independencia de los sectores políticos, empresariales y, sin ninguna duda, de los grupos delictivos que pueden actuar en los diferentes países.

Asimismo, en este proyecto hay importantes limitaciones a los derechos humanos consagrados y reconocidos en el artículo 7º de la Constitución. Me refiero a la vida, el honor, la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad. Vemos con preocupación que de estos seis derechos fundamentales, por lo menos cuatro se ven afectados, en alguna medida, por este proyecto de ley. Inclusive, en algún caso específico, se han suprimido. Se trata de la libertad, la seguridad -en su aspecto jurídico-, el trabajo y la propiedad.

En este proyecto existen innumerables limitaciones al ejercicio de estos derechos, que no solo son reconocidos por nuestra Constitución sino también por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Por lo tanto, la afectación de estos derechos fundamentales puede tener consecuencias no solo internas, en nuestro país, sino efectos adversos en la forma que nos aprecian estos organismos internacionales. Se podrían considerar vulneradas algunas disposiciones establecidas en Tratados y Convenciones internacionales.

Además de estos derechos fundamentales, el proyecto de ley afecta principios como el de igualdad, equidad o libre asociación. No vemos que en el proyecto se plantee, por lo menos de manera explícita, cuál es el interés general que justificaría la limitación o supresión directa de estos derechos. No alcanza con declarar en algún artículo, al inicio del proyecto, que estas disposiciones se adoptan en función de un interés general, sino que en toda proyecto de ley -especialmente en este, que refiere a los medios de comunicación- debería presentarse en forma explícita, dónde reside y qué elementos se tienen en cuenta para considerar que existe un interés general en torno a un cambio en la regulación de los medios de comunicación.

Cuando se trata de medios de comunicación tenemos que asociarlo con el artículo 29 de nuestra Constitución, que establece que es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamiento. El constituyente utilizó un término específico, genérico y con una importante amplitud al adjetivar que la comunicación del pensamiento debe ser enteramente libre

Enteramente significa cabal, completo, íntegro. Podemos pensar en muchos sinónimos que nos darían la misma noción del alcance que quiso asignarle nuestro constituyente al ejercicio de la libertad de expresión. La única limitación que establece el artículo 29 de la Constitución refiere a la responsabilidad posterior que los emisores de determinadas comunicaciones pueden tener cuando cometen abuso. Las Convenciones internacionales establecen en forma bastante estricta las limitaciones que a nivel internacional pueden admitirse sobre la libertad de expresión.

El proyecto presenta serios riesgos para el funcionamiento de los medios de comunicación, para la actividad que deben desarrollar quienes cumplen funciones en ellos, y para el uso que los usuarios y consumidores de esos medios pueden hacer de ellos.

No decimos que el Gobierno pretenda utilizar este instrumento para controlar o someter a los medios de comunicación para evitar que ejerzan su actividad en forma libre e independiente, sino todo contrario. Hemos reconocido públicamente que los gobiernos democráticos que han gobernado nuestro país en los últimos veinticinco años, especialmente el actual, han sido muy respetuosos con la actividad de los medios de comunicación. No nos consta que se hayan producido injerencias de ningún tipo. No han llegado a los medidos de comunicación ninguna llamada, señalamiento u observaciones de parte de ninguna autoridad del Poder Ejecutivo ni de los Entes Autónomos ni de ningún organismo perteneciente a algún Poder del Estado. Sí tenemos que llamar la atención porque esta herramienta podría ser mal utilizada por parte de futuros gobiernos, sean del signo que sean. Es una herramienta que en lugar de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión puede condicionarla seriamente en función de quién la utilice.

Esta percepción que tenemos los medios de comunicación de nuestro país, es la misma que existe en el entorno del funcionamiento de los medios de comunicación y, seguramente, la que tienen todos los habitantes de nuestro país. Afortunadamente, en la actualidad nuestro país goza de un funcionamiento libre de los medios de comunicación, sin ningún tipo de injerencia por parte del Estado ni de otros sectores.

Debemos advertir que este proyecto daría herramientas a los futuros gobiernos que no fueran tan respetuosos y responsables con el funcionamiento de los medios de comunicación para ejercer un control prácticamente policial sobre los medios nacionales, dejando fuera de su alcance a los medios internacionales que llegan a través de distintas plataformas de comunicación, por ejemplo, satélites o Internet, a la que expresamente se excluye de este proyecto.

No pretendemos que este, ni ningún proyecto de ley, ejerzan algún tipo de regulación sobre Internet, pero alertamos acerca del planteamiento desigual que se haría sobre los medios de comunicación establecidos en nuestro país y los que llegan a los usuarios uruguayos a través de las distintas plataformas de comunicación, que cada vez tienen mayor expansión en nuestro país.

Advertimos que de aprobarse este proyecto tal como está redactado conduciría a un debilitamiento de los medios de comunicación nacionales, tanto en sus aspectos económicos como en sus posibilidades de generación de contenidos generando, en

definitiva, un perjuicio para todos los habitantes. Suponemos que ese es el efecto contrario al que se pretende.

Desde esa perspectiva, creemos que el proyecto de ley es demasiado ambicioso con respecto a las pretensiones de generación de contenidos de calidad suficiente para realizar su exportación y consumo por parte de otros mercados cuando a estos mismos medios de comunicación se los limita y condiciona de manera importante en su funcionamiento económico, en la capacidad de obtener ingresos que financien su actividad y desarrollo, y en la posibilidad definitiva de producir y promover la producción nacional, que a todos nos importa. Debemos tener en cuenta la escala en que funciona el mercado uruguayo y la capacidad que pueden tener los medios de comunicación uruguayos para producir contenidos en volumen y calidad -sobre todo- como los que se plantean en esta iniciativa.

No queremos pensar que a nuestro Poder Ejecutivo, que remitió al Parlamento este proyecto de ley, le hayan vendido una caja de Pandora, y que al abrirla nos encontremos con muchas sorpresas desagradables. Inclusive, algunas de esas sorpresas podrían provenir por efectos que tendría esta iniciativa sobre la actividad de los medios de comunicación instalados, pues en la medida en que se afectan derechos fundamentales protegidos por la Constitución, los Tratados Internacionales y la ley, podrían ocasionar acciones de responsabilidad hacia el Estado por acto legislativo.

Aclaramos que no es nuestro interés presentarnos en la Comisión solamente para criticar el proyecto de ley. Tenemos algunas ideas. No quiero extenderme porque tengo interés de que el señor Luis Pardo nos ofrezca algunas apreciaciones sobre el proyecto y su experiencia en materia internacional.

En otro momento podemos hacer llegar algunas propuestas de nuestra Asociación para encontrar soluciones adecuadas para los medios de comunicación y el funcionamiento que tienen en nuestro país, que también contemplen los intereses que desea promover este proyecto de ley y el debate que a partir de su presentación se ha instalado tanto en el Poder Legislativo como en la sociedad en general.

Agradezco a la Comisión la enorme paciencia que ha tenido por escuchar mi exposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queremos dejar constancia de que se ha integrado el señor Eduardo Portela al trabajo de esta Comisión.

SEÑOR PARDO.- Escuché muy atentamente la presentación del Presidente de Andebu, y quiero reafirmar algunos conceptos.

En primer lugar, hay que preguntarse para qué. Siempre es una muy buena pregunta para realizarse en cualquier actividad que se emprenda en la vida. Si Uruguay está tan bien evaluado, considerado y reconocido en distintos ranking en materia de libertad de expresión y en calidad de democracia, cuando uno mira desde afuera todo el contenido de este proyecto de ley, la primera pregunta que le surge es: ¿Para qué? Y la verdad es que la respuesta no queda clara.

Si uno analiza este proyecto de ley -que significa un esfuerzo teórico contundente-, que tiene más de ciento ochenta artículos, crea una enorme burocracia respecto a sus contenidos y con muchas declaraciones teóricas, algunas muy bien intencionadas, y lo compara con otros que recientemente han sido tramitados en otros países del continente, se encuentra con algunos parecidos que, desde nuestra perspectiva, no son auspiciosos ni tienen ninguna relación con la realidad del Uruguay. Si se observan proyectos de ley similares en muchos aspectos -no digo que sean iguales-, como los que recientemente

hemos visto en Ecuador o el que frustradamente se ha promulgado en Argentina, nos encontramos con que en esos países hay procesos políticos -no es del caso ahondar- que no tienen nada que ver con la tradición democrática uruguaya. Dejo planteada esa pregunta porque es bastante misteriosa. Algunas personas, inclusive, autoridades, nos han dicho que había que legislar sobre esto.

Uno legisla cuando tiene que solucionar, mediante la regulación, algún aspecto que esté funcionando mal o requiera mayor regulación. Pero, ¿legislar por legislar? Es una pregunta que vale la pena formulársela en el buen sentido, y con honestidad intelectual.

En segundo término, es importante observar el contexto. Tal como decía el Presidente de Andebu, este proyecto expresamente elude todo lo que tiene que ver con las nuevas tecnologías e Internet. Entiendo que está bien. No es nuestro propósito inducir una legislación en esa materia, pero es un dato importante observar que el fenómeno de la convergencia y de las nuevas tecnologías está llevando a un consumo creciente de contenidos y bienes culturales a través de otro soporte. debe tener presente

Por lo tanto, si uno legisla estableciendo limitaciones y restricciones -muchas veces bien intencionadas- con respecto a los medios de comunicación, debe tener presente que son un importante instrumento importante de la democracia, así como factores de cohesión nacional y de integración social. En ese sentido, creo que los medios uruguayos, con todas las críticas que los medios nos merecemos siempre, han cumplido un importante rol en la historia reciente de Uruguay. Si uno legisla para esos medios, con buenas intenciones pero no mira el contexto del panorama tecnológico y social, puede provocar que esos medios, que son un patrimonio importante para la democracia uruguaya, podría determinar que fuesen menos competitivos, menos sustentables, más débiles y, en definitiva, no puedan cumplir con los cometidos que se espera de ellos que, además, están establecidos en muchos de los artículos del proyecto de ley.

Por lo tanto, no se puede perder de vista ese contexto ni la realidad de un país que tiene tres millones trescientos mil habitantes, en el que se habla mucho de monopolio y concentración.

Quiero decir enfáticamente que en AIR somos absolutamente contrarios a toda forma de monopolio, y no miramos con simpatía ningún tipo de concentración, inclusive, si es de origen privado. Queremos que esto quede absolutamente claro.

Si uno mira la realidad de Uruguay y de su industria de medios, se pregunta de qué concentración estamos hablando. Qué mayor nivel de diversificación de la propiedad se le puede pedir a un mercado de tres millones trescientos mil habitantes. Utilizo el término mercado, porque los medios privados se financian y liberan al Estado de cumplir no solo con la función de información, orientación y comunicación, sino también la de entretención, que es muy importante. Por lo tanto, se libera al Estado del costo de ofrecer la diversidad que se logra a través de un sistema de medios privados. Sin embargo, eso debe financiarse a través del mercado que representa el público destinatario. En este caso estamos hablando de un mercado de tres millones trescientos mil habitantes. Da la impresión de que estamos escribiendo bonito para una realidad un poco utópica, sin considerar la realidad en la que estamos insertos.

Con respecto al proyecto quiero hacer algunas observaciones. Como he dicho, se crea una burocracia importante. Se crean organismos que tienen facultades sancionatorias y de fiscalización de los medios. El más importante es el Consejo Audiovisual, en el que hay un fuerte componente e injerencia del Ejecutivo.

No parece saludable que tengan que existir censores de lo que circula en los medios. El principal censor de lo que circula en los medios es el público. Si en los medios

existe diversidad de oferta de contenidos, el público, a través de su elección, será el mejor censor de todos.

La creación de Consejos u organismos para censar y controlar lo que circula por los medios, es bastante discutible. Además, si la integración de esos organismos tiene un fuerte componente del Poder Ejecutivo, estamos entregándole a ese Poder -cualquier sea su color o titularidad política- una injerencia que, como señalaba el Presidente de Andebu, puede ser riesgosa no solo para ejercer algún tipo de abuso con respecto a la línea e independencia editorial de los medios, sino también para generar autocensura e inhibición, que puede resultar lesiva para la calidad de la democracia en Uruguay.

Me llama la atención una serie de restricciones económicas que en su mayoría apuntan al fenómeno de la concentración, aunque hay otras que tienen la pretensión saludable de proteger al público, por ejemplo, las limitaciones en el tiempo de publicidad o en la propiedad. En un país con tres millones trescientos mil habitantes prohibir que los hermanos, hijos o parientes tengan relaciones laborales podría ser una medida que signifique que mucha gente vea frustrada la posibilidad de desempeñar una actividad que, muchas veces, es un emprendimiento familiar en el mundo de los medios. Pero más allá de esas limitaciones excesivas, hay algunas que realmente pueden representar una limitación a la sustentabilidad de los medios de comunicación, por ejemplo, las cuotas de pantalla o las cuotas de música, que van a generar una pérdida de competitividad de los medios tradicionales respecto de la búsqueda de esos bienes culturales por parte del público en otro soporte, como está ocurriendo en forma creciente en todos los países con el desarrollo de Internet y de la convergencia en general.

La publicidad política es igualmente preocupante. Cuando la publicidad política es proveída por el Estado -como ocurre en Brasil, donde hay una compensación económica por el uso de las franjas y de la publicidad política-, de alguna manera se compensa aquello que el medio deja de percibir, que en países como los nuestros son importantes y relevantes dentro del presupuesto de supervivencia de un medio. Cuando se establece esta publicidad en forma totalmente gratuita, sin ningún tipo de compensación ni justificación constitucional adecuada, también hay un elemento bastante importante a considerar en la discusión legislativa.

Finalmente, hay cosas que son aparentemente inocuas, pero que el legislador debería considerar, por ejemplo, imponer un programa o proyecto comunicativo.

Si una concesión de televisión o de radio va a durar diez o quince años -estoy hablando del siglo XXI, del mundo actual-, imponer un proyecto en el que además se obliga al postulante a tomar una serie de compromisos que en caso de incumplimiento el órgano censor podrá multarlo o sancionarlo con falta grave -no olvidemos que los compromisos los asumió en un ejercicio de absoluta imaginación creativa al inicio de su emprendimiento-, a corto plazo también se puede convertir en una herramienta mal utilizada coartando la libertad, independencia y flexibilidad que debe tener un medio de comunicación para enfrentar los desafíos de sobrevivir en la era de las comunicaciones.

En cuanto a esta autorregulación inducida -se dice no a la autoregulación-, se tiene que generar un código ético que, además, debe ajustarse a los preceptos establecidos en este proyecto de ley. Más allá de que eso contraviene normas expresas de recomendaciones internacionales, es bastante contradictorio. La autorregulación es o no es autorregulación; lo demás es regulación, que de acuerdo con la Convención y las recomendaciones internacionales, deberá ser proporcional, estar expresamente fijada en la ley y cumplir con una serie de normas. Pero autorregulación es un instrumento. Quizás haya un déficit que debería ser mejor atendido por los propios radiodifusores uruguayos,

pero la autorregulación impuesta no es autorregulación. Por lo tanto, también ahí hay un elemento que llama mucho la atención.

En definitiva, debemos concluir que para nosotros, como Asociación Internacional -no solo por la cercanía que siento como chileno y como miembro de la AIR hacia Uruguay, sino desde una perspectiva de lo que está pasando en general con nuestra democracia en los distintos países del continente-, es muy importante la señal, la seriedad y el contenido de este proyecto de ley en un país que, sin lugar a dudas, es un referente en materia de democracia y de libertad de expresión.

Tal como decía el Presidente de Andebu, aquí no hay ningún malintencionado, pensando en sacar un proyecto de ley con el propósito de destruir a alguien, como ha ocurrido en otros países, o con el propósito de generar una hegemonía mediática directa o indirecta. Pero la letra y el espíritu de la ley es un precedente que se va a instalar, que va a quedar en manos de los futuros gobiernos y que, además, será un referente importante para el resto de los países que miramos con atención lo que ustedes hacen en esta materia.

Planteamos nuestra disposición, como Asociación, a colaborar y cooperar con todos los insumos, aportes y debates que ustedes estimen pertinentes con relación a este proyecto. También planteamos nuestra confianza en que la cultura democrática que ha distinguido a Uruguay permita que este proyecto se perfeccione, mejore y se traduzca en soluciones legislativas a problemas reales -si es que los hay-, y no se legisle o se cree otro proyecto de ley a través del cual se coloque un soporte, camiseta o corsé a la libertad de expresión en Uruguay, que a mi entender -lo digo con el mayor respeto- no lo necesita.

SEÑOR DELGADO.- Saludo a la delegación que nos visita.

La verdad es que para el estudio de este proyecto de ley era importante contar con la opinión de Andebu, así como con la de todas las instituciones que han concurrido. En este caso se trata de una de las instituciones afectadas por este proyecto de ley que está a estudio de la Comisión.

No voy a dar opiniones sobre el proyecto. Es un tema que después vamos a debatir en la Comisión, pero quiero aprovechar la oportunidad para hacer algunas preguntas.

Ustedes comenzaron diciendo que más allá de la inconveniencia del proyecto hay algunos aspectos conceptuales, que me parecieron muy importantes. Hablaron de que vulnera algunos artículos de la Constitución y de que existe la posibilidad de que vulnere tratados internacionales. Con respecto a ese punto, y aprovechando que está presente el Presidente de la AIR, quiero preguntar por algunas disposiciones de la Declaración de principios sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA. Leímos algún trabajo en ese sentido, y creemos que en algún aspecto tiene mucha vinculación con este proyecto de ley.

Este proyecto de ley, que empieza con una cantidad de buenas intenciones y supuestamente con las garantías, después sigue con las limitaciones. Aparentemente -es una de las consultas que quiero hacer-, esto se da de bruces con algunas de las disposiciones de estos organismos. Una de ellas dice que la Convención y la Corte habilitan, en algunos casos, la libertad de expresión, pero estas tienen que estar definidas en forma precisa, clara y en situaciones excepcionales. Subrayé estas expresiones porque me pareció que eran importantes.

Cada vez que recibimos a una delegación por esta iniciativa, el Presidente de la Comisión manifiesta que se están recibiendo a todos los involucrados para conocer sus opiniones y cómo los afecta o involucra.

A través de este proyecto se crean varios organismos, y quizás el más importante sea el Consejo de Comunicación Audiovisual, un órgano que no tendrá control parlamentario porque dependerá de Presidencia de la República, será designado por el Poder Ejecutivo, y algunos de sus miembros necesitarán venia.

En definitiva, se trata de un órgano con gran discrecionalidad, a tal punto que tiene que definir conceptos como pluralidad, diversidad, igualitarismo, discriminación, respeto, inclusión, sesgo o ese tipo de cosas, por sí o por no, y definirlos en cada una de los medios a los cuales controla. Eso genera, después, un mecanismo que puede terminar en sanciones y apercibimientos y, muchas veces, condicionar la renovación.

Entonces, esto que interpreté leyendo los documentos de la Relatoría de la OEA, ¿es así? ¿Se han expresado en ese sentido? ¿Para ustedes este proyecto de ley no es sinérgico con algunos tratados y disposiciones internacionales internacionales a los que Uruguay ha adherido?

Ustedes hablaron de monopolios y oligopolios. El proyecto habla de los dos; en realidad, habla de los privados y no de los públicos. Quisiera saber si tienen posición sobre el monopolio privado y los monopolios públicos. Tal como está redactado el proyecto, el mecanismo de la convergencia solo estaría habilitado para la empresa estatal Antel, y no para otros mecanismos, porque a texto expreso lo prohíbe, pero también a texto expreso lo habilita en otro sentido.

Este proyecto de ley, que es casi un Código en materia de servicios de comunicación audiovisuales, a mi juicio hiperreglamentarista e hiperregulatorio, determina la cantidad de horas de emisión de ficción y de música nacional por semana, pero termina regulando una parte del mercado. En definitiva, esto apunta a una parte del mercado: las radios y la televisión abierta.

Como dije en ocasión de que concurriera otra delegación a la Comisión, en Uruguay, el 65%, 70% y hasta el 80% de personas que viven en algunas localidades del interior están suscritas a algún mecanismo de abonados, ya sea a nivel de cable operadores o de televisión satelital.

Por lo tanto, con todo lo que queremos regular -que está circunscripto a un porcentaje del mercado- quizás dejamos por fuera a los dos mercados de mayor crecimiento en materia de comunicación audiovisual: Internet y la televisión por abonados, en los que las señales son multinacionales y hay poco margen para actuar en materia publicitaria y de contenidos, tal como aquí dijeron los operadores de cable.

Quiero saber si esta percepción que tenemos es coincidente con lo que ustedes perciben, si en otros países avanzaron en el mismo sentido, si es un tema más amplio o si solo se limitaron a alguna parte del mercado, como en este caso, a la televisión abierta y a las radios.

Estas preguntas son bastante amplias y conceptuales, pero me parece que son algunos aspectos del proyecto que generan muchas dudas sobre los niveles que abarca y los efectos que genera. Quizás, el efecto que se busca puede ser muy loable en algunos aspectos pero, según como está redactado, puede terminar generando el efecto contrario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero formular algunas preguntas.

Una de ellas tiene que ver con la perspectiva de Andebu con respecto a cómo se limita el derecho a propiedad en este proyecto de ley. Usted lo señaló como uno de los derechos que la Constitución garantiza y que acá se estaría violando o limitando. Nos gustaría que se precisara dónde entienden que se limita este derecho.

La otra pregunta tiene que ver con lo manifestado por el señor Pardo, que me interesa mucho, ya que estamos trabajando con la mayor amplitud de espíritu posible, lo cual contempla analizar experiencias internacionales -algunas positivas y otras negativas-, para no recorrer caminos que pudieron haber fracasado en otras circunstancias, o para recorrer los que hayan sido positivos desde todo punto de vista.

El señor Pardo señalaba la similitud que encontraba entre este proyecto de ley y algunas leyes que en la región se han aprobado últimamente. Quisiéramos saber si su organización también ha encontrado similitud con leyes que existen mucho tiempo en otros países, no solo de la región,-, porque eso nos podría orientar en la búsqueda de alguna experiencia internacional que pueda haber sido interesante. He escuchado críticas sobre dos o tres leyes, pero no sobre las que existen desde hace mucho tiempo en Estados Unidos o Europa. Por lo tanto, deduzco que esas experiencias son positivas para ustedes, y nos interesaría conocerlas.

Asimismo, me gustaría que se expresara cómo entienden s lo de monopolio u oligopolio. La verdad me resultó novedosa la relación entre la posibilidad de un monopolio y el tamaño del mercado; hasta ahora no lo había conocido como tal. Para mí el monopolio se establecía siempre a partir de determinado nivel de concentración, pero no lo había escuchado vinculado a determinada cantidad de población. Por lo tanto, me gustaría que se precisara más ese término para saber y aprender más.También quiero hacer un comentario sobre algo que se dijo en la intervención de Andebu, que me llamó la atención.

El único juicio de valor que ahora voy a hacer sobre el proyecto es que tiene la virtud de defender al consumidor.

Aquí se señalaba que no se precisaba una ley que defendiera al consumidor, tomando en cuenta que es un consumidor consciente, capaz de discernir por sí mismo qué es positivo y qué es negativo. Sin embargo en el mundo, y también en Uruguay -creo que todos los partidos políticos y la sociedad en general lo han considerado como positivo- existe una ley de defensa del consumidor, en tanto consideramos que como personas individuales solemos estar indefensos ante las grandes corporaciones. Por eso me llama la atención esta visión de Andebu.

También quisiera saber por qué se considera que al espectador o a quien recepciona un medio de comunicación no se le debería dar determinadas garantías para protegerlo, tal como se hace con cualquier consumidor de cualquier producto, sin ningún tipo de observación ni crítica.

Para terminar, quiero señalar algo que manifestaban el señor Diputado Delgado, el señor Inchausti y nuestro ilustre visitante: todos los aportes que nos puedan sugerir o brindar para perfeccionar este proyecto, más que bienvenidos serán. Se lo solicitamos a cada delegación que nos visita, porque lo que estamos haciendo es armar un gran puzzle con las visiones de cada uno respecto a este proyecto de ley. Una vez que lo tengamos pronto, recién ahí tomaremos las decisiones. Cada aporte que se nos brinde lo consideramos sumamente valioso, y más aún si proviene de una organización como la de ustedes, con la vasta experiencia que tienen en el medio.

Así que consideren que las puertas están absolutamente abiertas desde todo punto de vista para recibir los aportes de Andebu o de la organización que preside nuestro visitante.

SEÑOR INCHAUSTI.- Agradezco las preguntas que se han planteando, que son muy interesantes y pertinentes.

Con respecto a la primera pregunta planteada por el señor Diputado Delgado, para contestar en forma adecuada y actualizada correspondería remitirnos al último documento conocido de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 28 de junio de 2013, que se refiere puntualmente a la ley recientemente aprobada en Ecuador, realizando en un extenso análisis de doce páginas diversas observaciones y precisiones sobre esa ley que consideramos que son perfectamente aplicables al proyecto que se encuentra a estudio en esta Comisión.

Voy a leer algunos párrafos que me parecen adecuados para contestar la consulta efectuada.

En las dos primeras oraciones del tercer párrafo, la Relatoría realiza una introducción de la Ley Orgánica de Comunicación, y en la siguiente, dice: "[...] En su articulado la Ley consagra algunos principios importantes par el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. No obstante, al regular dichos principios de la Ley establece gravosas restricciones que hacen que resulten prácticamente ineficaces".

Otra observación que hace la Relatoría es en cuanto al ámbito de la aplicación de la ley, y dice así: "La ley impone un número importante de obligaciones a todos los medios de comunicación, sin distinguir su formato o tamaño. [...] la ley no distingue si se trata de medios de circulación amplia o más restringida, si son medios especializados, como los medios que difunden información cultural o artística, o medios alternativos".

Sobre la autoría de aplicación, expresa la Relatoría: "Para la aplicación de sanciones y la supervisión de las obligaciones establecidas en la Ley, este instrumento crea tres instancias. Esta falta de claridad sobre el alcance de las distintas instancias puede generar un nivel importante de incertidumbre respecto del alcance de las atribuciones de cada un de estas. En particular, la Ley crea una entidad administrativa llamada Superintendencia de la Información y Comunicación, definida como el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control con capacidad sancionatoria".

Quisiera señalar la similitud que tiene esta disposición con la que está prevista en el proyecto de ley. En el Título X, "Infracciones y Sanciones", en el Capítulo I, "Infracciones", dice así: "Artículo 161. Competencias.- Corresponderá al Estado a través del Poder Ejecutivo, la URSEC o el Consejo de Comunicación Audiovisual, según corresponda, el control, la supervisión, el ejercicio de la potestad sancionatoria y la imposición de las obligaciones previstas en esta ley [...]".

Esta redacción es bastante contundente en cuanto a cuáles son las funciones previstas para estos organismos y para el nuevo que se crea y cuál es la finalidad con la que se crea.

A continuación, siguen varios artículos con un numeroso elenco de sanciones que se prevén a causa de transgresiones bastante indefinidas en el proyecto de ley.

Sobre este aspecto, la Relatoría continúa así: "En su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE remarcaron que, 'las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales'.

Dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos".

Más adelante, la Relatoría dice: "En efecto, a este respecto es relevante señalar que según el artículo 8.1 de la Convención Americana, 'toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial' [...]".

Creemos que este proyecto de ley aleja a los titulares y a los responsables de los medios de comunicación de esta protección y de estas garantías básicas de ser juzgados de acuerdo al debido proceso y por un tribunal independiente, al establecer un Consejo de Comunicación Audiovisual con extensas atribuciones y con indefinición sobre cuáles son las transgresiones que pudieran cometer los responsables de los medios de comunicación.

Con respecto al régimen de faltas y sanciones, la Relatoría realiza la siguiente observación: "[...] la ley establece un régimen de obligaciones para los medios de comunicación que podría dar lugar a sanciones de diverso tipo. En primer lugar, es importante anotar que cada uno de los límites (u obligaciones) impuestos a los medios de comunicación que sean parte de un régimen sancionatorio deben reunir los requisitos del artículo 13.2 de la Convención, esto es: la restricción debe estar definida en forma clara y precisa a través de una ley en sentido formal y material; debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana y deben ser límites necesarios en una sociedad democrática para proteger algunos de los bienes jurídicos mencionados en dicha forma y que resulten estrictamente proporcionados a esa protección".

También respecto de este tema, la Relatoría señala que "[...] es importante recordar que el Estado debe ser neutral respecto de los contenidos emitidos por los medios de comunicación".

Esta carta, enviada por la Relatoría al Gobierno ecuatoriano el 28 de junio pasado, contiene también comentarios y observaciones sobre la obligación de los medios de contar con un veedor de la audiencia, elegido por el Estado. Indica lo siguiente: "La posibilidad de que el Estado le imponga a los medios de comunicación la obligación de incluir en su nómina y sala de redacción a una persona elegida a través de un procedimiento diseñado e implementado por el Estado, cuyas atribuciones y responsabilidades podrían ser fijadas por el propio Estado y a que en los medios podrían tener que otorgar espacios para la publicación de errores y correcciones, resulta de enorme preocupación para esta oficina".

También, agrega comentarios sobre condicionamientos previos y sobre la posibilidad del ejercicio de autocensura. Dice lo siguiente: "La Ley prohíbe expresamente la autocensura; sin embargo, establece incentivos muy fuertes para que los periodistas, editores y propietarios de los medios adopten autorrestricciones desproporcionadas como medida de protección frente a la posibilidad incierta de ser objeto de las sanciones que la propia ley establece". Y continúa: [...] si bien la Ley indica que los directivos de los medios deben respetar la independencia de sus periodistas, hace responsables a los propios medios por la difusión de la información de todo tipo de contenidos, [...]"

En cuanto al ejercicio de buenas prácticas periodísticas, la Relatoría dice: "[...] el principio 6º de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso

pueden ser impuestas por los Estados. El principio de autorregulación no se limita solo a la fijación de esos estándares éticos, sino que se extiende necesariamente al control y a los mecanismos de implementación de los mismos. Los Estados no pueden asumir el rol de guardián de la ética periodística sin crear con ello un mecanismo de control de contenidos incompatible con la Convención Americana".

Estas son algunas de las observaciones que realizó la Relatoría sobre libertad de expresión, y consideramos que son perfectamente aplicables al proyecto de ley que se encuentra a estudio. Estas observaciones fueron hechas sobre la ley vigente en Ecuador, que mereció reparos no solo de este organismo internacional, sino también de otros vinculados a la actividad periodística y de funcionamiento de los medios de comunicación.

En cuanto a los monopolios -consulta que había realizado el señor Diputado Delgado-, quiero señalar que ciertamente nos preocupa la presencia en el proyecto de ley de la habilitación del ejercicio monopólico a algunos organismos públicos para la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones. El principio constitucional es que la habilitación de monopolios necesita una mayoría especial en el Parlamento para el caso de establecerse a favor de monopolios privados y necesita una mayoría calificada para el establecimiento a entidades públicas. En esa medida, en cuanto se refiere a entidades públicas, la Constitución exige que sean aprobados por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara; es decir, no alcanza con una mayoría simple de los presentes en el momento de realizar la votación.

Compartimos en este tema lo señalado por el Presidente de la Asociación Internacional en cuanto a que no es sano para el funcionamiento de ningún sector de la economía, de ningún sector de actividad en general, la presencia de monopolios u oligopolios que ejerzan el control sobre un determinado ámbito de actividad. En esa medida, consideramos que el control sobre el ejercicio monopólico u oligopólico en una determinada actividad debe regirse por una norma de carácter general y no por una norma específica que sea incluida en una ley que regula los medios de comunicación. En esa forma específica, lo regula el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto establece que las medidas restrictivas sobre el funcionamiento de la existencia de monopolios u oligopolios no pueden surgir de leyes específicamente dictadas para los medios de comunicación, sino que deben provenir de normativas generales.

Por lo tanto, consideramos que la ley de defensa de la competencia, con la que nuestro país cuenta desde hace algunos años, que es absolutamente moderna, es la adecuada para calificar si existe o no, en un determinado ámbito económico o de cualquier actividad, el ejercicio monopólico u oligopólico, si distorsiona la realidad de ese mercado y si, en definitiva, constituye un abuso que sea merecedor de las correcciones que tiene prevista la propia ley.

Respecto de otras de las consultas realizadas por el señor Diputado Delgado en cuanto a la regulación que el proyecto dispone sobre la radiodifusión y la televisión para abonados y no así para la Internet, quiero decir que es un aspecto de gran preocupación por parte de Andebu.

En primer lugar, creemos que este proyecto desmejora sustancialmente el alcance y las posibilidades de acceso de los habitantes de nuestro país a los contenidos culturales, informativos y recreativos que ofrecen los medios de radiodifusión nacional, desde una perspectiva completamente inequitativa. Los medios de radiodifusión prestan su servicio en forma libre y gratuita; es decir, atienden las necesidades y los requerimientos, básicamente, de la población de menor poder adquisitivo, aquella que no tiene acceso a servicio de televisión para abonados, a servicios de Internet, por los cuales podrían llegar

a recibir contenidos audiovisuales, informativos y musicales o sonoros. Por lo tanto, creemos que lo que plantea este proyecto de ley promueve soluciones inequitativas respecto de sectores de la población y de la forma en que utilizan los medios de comunicación, en la medida en que únicamente los sectores con menor capacidad económica, es decir, los que no tienen posibilidades de contratar servicios pagos de televisión para abonados y de acceso a Internet son los que se verían afectos en la posibilidad de recibir y elegir libremente los contenidos de su preferencia que requieren de sus medios de comunicación. Esos contenidos y el funcionamiento de esos medios son los que estarían prácticamente digitados a través del establecimiento de la enorme cantidad de disposiciones relativas tanto al funcionamiento como al ofrecimiento de contenidos que incluye este proyecto de ley.

A continuación, contestaré brevemente las consultas del Presidente de la Comisión, señor Diputado Varela Nestier.

En primer lugar, el señor Presidente consultó de qué forma afectaría este proyecto de ley el derecho de propiedad. Considero que lo afectaría por lo menos en dos aspectos, que tienen que ver con la intromisión con que el proyecto de ley faculta al Estado a tomar emisiones de los medios de comunicación. El proyecto de ley faculta al Estado a disponer de quince minutos diarios de las emisiones de todos los medios de comunicación audiovisual para utilizarlos en la difusión de campañas de bien público. También, esta iniciativa establece el uso gratuito del servicio de comunicación audiovisual que prestan los medios de comunicación a favor, como se dijo hace un momento, de los partidos políticos para el desarrollo de sus campañas publicitarias.

Los medios de comunicación cuentan, entre sus elementos básicos sobre los que desarrollan su actividad, no solamente con la frecuencia radioeléctrica, que les es conferida por parte de los Estados que administran este bien que es patrimonio de la humanidad, sino también con una infraestructura, con una organización, con recursos humanos, con la contratación de contenidos y de derechos de emisión de contenidos, de derechos y patentes, que pagan sobre desarrollos informáticos. Es decir que los medios de comunicación realizan una actividad compleja y que cuenta con diversos alcances. Por lo tanto, el hecho de que el Estado pueda tomar gratuitamente, sin obligación de compensar de ninguna manera a los medios de comunicación por la prestación de esos servicios de difusión que realizan los medios de comunicación, nos parece una afectación al derecho de propiedad, en la medida en que para efectuar esa comunicación el Estado se serviría de componentes que son de propiedad privada de los titulares de los servicios de comunicación. Y al no establecer ningún mecanismo de compensación, esa situación puede asimilarse directamente a una confiscación de servicios de comunicación. En ese sentido, creemos que se encuentra afectado el derecho de propiedad.

Asimismo, el proyecto de ley establece una obligación de ofrecer en forma gratuita por parte de los servicios de comunicación de televisión abierta sus emisiones, sus señales, a los servicios de televisión para abonados, y sin ningún tipo de compensación. Eso contraviene en forma directa y flagrante la ley de derechos de autor, que establece que los organismos de radiodifusión son titulares exclusivos de sus emisiones. Esta disposición no podría ser aprobada sin violar, por una parte, la ley de propiedad intelectual, es decir, la ley de derechos de autor, que a su vez se encuentra amparada en tratados internacionales de los cuales nuestro país forma parte, concretamente la Convención de Roma. Puedo citar otros ejemplos, pero creo que los que acabo de señalar son bastante ilustrativos.

En cuanto a la consulta que realizó el señor Presidente de la Comisión referida al monopolio, en parte ya la contesté al responderle al señor Diputado Delgado. Pero

quisiera señalar que la existencia de monopolios u oligopolios tiene que ver también con la economía de escala que necesitan algunos emprendimientos en cualquier ámbito de la economía para tener una base de sustentación que les permita subsistir y también desarrollarse.

En la medida en que este proyecto de ley tiene ambiciosas pretensiones respecto a los medios de comunicación, por ejemplo, que produzcan contenidos nacionales, que contraten a productoras independientes para alimentar gran parte de sus emisiones y que produzcan contenidos de ficción -que, sin duda, son los más caros para los medios de comunicación y para las productoras independientes- de calidad internacional con la intención de ser exportados a otros mercados, entonces, vemos con preocupación no solamente que las condiciones económicas que establece la iniciativa atentan contra la sustenatibilidad de los medios de comunicación, sino que ni siquiera les permite a los actuales operadores mantener su forma de funcionamiento actual y, en consecuencia, mantener una mínima economía de escala, que es la que hasta el momento les ha permitido desarrollar contenidos propios con calidad internacional.

Por último, quisiera referirme a la otra consulta que realizó el señor Presidente, relativa a la protección a los derechos del consumidor.

Nosotros somos sumamente respetuosos de los usuarios y de los consumidores de los servicios de comunicación, ya sea de radio o de televisión. Ciertamente, día a día, hora tras hora, estamos atentos a las preferencias y a las respuestas que las audiencias dan a las emisiones que realizan los medios de comunicación.

En tal sentido, creemos que los medios de comunicación en Uruguay no ejercen su función en forma transgresora, ni cometen abusos respecto de los usuarios o de los consumidores de televisión para abonados. Por el contrario, han tenido una larga trayectoria de respeto hacia los consumidores.

En este sentido, también quiero señalar que existe una Ley de Defensa del Consumidor, que permite a los eventuales afectados por transgresiones o por abusos, que sin duda pueden llegar a cometerse por parte de los medios de comunicación o de un operador de mercado de cualquier rama de la actividad.

Por los tanto, tampoco es necesario que exista una norma específica o disposiciones específicas dentro de un proyecto de regulación de los medios de comunicación; basta con referirnos a la norma general que protege -creemos que en forma muy adecuada- los derechos de los usuarios y de los consumidores de nuestro país.

Muchas gracias.

SEÑOR PARDO.- Creo que el Presidente de Andebu respondió muy bien todas las preguntas. Sin embargo, voy a complementar alguna de ellas.

Con respecto al derecho de propiedad, quiero agregar que incluye la libertad de gestionar un negocio propio, una organización propia. Cuando se imponen, por ejemplo, cuotas de campaña que pueden ser nocivas para la sustentabilidad de la operación, cuotas de música u otro tipo de medidas, se afecta el derecho a la propiedad. Si bien la concesión es un bien precario, implementar la concesión y explotar un medio significa un conjunto de inversiones y de gestiones adicionales.

En cuanto a la consulta relativa a leyes que pudiesen ser ejemplos interesantes, sin duda que las hay, pero es necesario guardar las proporciones y las relaciones del derecho comparado. En este sentido, podemos mencionar la ley española -de reciente actualización- y la francesa. Ambas contemplan importantes compensaciones cuando los

medios públicos incursionan, por ejemplo, en la venta de publicidad. También regulan aspectos puntuales de los medios comunitarios -que allá se llaman asociativos o culturales-, de los medios comerciales y de los públicos.

El concepto de ley audiovisual surge en América Latina. Hay una serie de leyes que los organismos internacionales han recomendado derogar, que vienen del tiempo de las dictaduras y que tienen que ver con delitos de difamación, de desacato, etcétera. Durante un largo período de la historia de la región se entendió que lo que había que regular era el uso del espectro radioeléctrico. En ese ámbito, desde luego que hay derechos de los consumidores que el Estado tiene la obligación de resguardar. El consumidor tiene derecho a recibir una señal de radio o televisión de determinadas características técnicas en su zona de servicio, y el Estado no solo tiene que fiscalizar que el prestador de servicio lo haga bien, sino que no tenga interferencias perjudiciales como las de radios o televisoras ilegales. Distinto es lo atinente al consumidor respecto de los contenidos, tema al que me voy a referir después.

En el caso de legislaciones como la que hoy estamos analizando, la primera es la Ley Resorte, de Venezuela. Después se suceden varias leyes más, que buscan integrar una suerte de control sobre el conjunto de medios, incluidos los soportes, como la televisión por abonados o Internet. Esas disposiciones tienen una característica general, que en este proyecto está matizada. Me refiero, por ejemplo, a establecer ciertas ventajas respecto de los medios públicos, como la de que solamente ellos pueden tener cobertura territorial completa del país y los privados tienen limitaciones a la propiedad que les impide equiparar esas mismas coberturas.

Con respecto al monopolio y al tamaño del mercado, no sostengo que sea una variable dentro de cada mercado. Lo que ilustraba -ya lo señaló el Presidente de Andebu- es que si tenemos un mercado de tres millones trescientos mil habitantes no hay ninguna duda de que el costo de producción de un minuto de televisión en este mercado va a ser mucho más caro que el de cualquier otro mercado de los países vecinos. Si a esa industria, que tiene costos de producción, exigencias y cargas -algunas correctas y otras que a lo mejor no compartimos-, le pedimos que compita con productoras y con generadoras de contenido de nivel internacional, hay un contrasentido. Eso es lo señalábamos: por un lado, se pretende beneficiar y fortalecer la producción nacional y, por otro, se la debilita toda vez que se la hace competir en forma desigual respecto de los grandes productores de contenidos.

La protección del consumidor no puede abarcar la supervisión de los contenidos. Al consumidor -que es un ciudadano, un ser pensante, que raciocina- se le debe garantizar la opción de elegir en una oferta programática que incluya medios públicos, comunitarios y privados. Bajo el pretexto parternalista de proteger al consumidor no podemos decirle qué es lo que puede ver y qué es lo que no puede ver. No estoy diciendo que ese haya sido su postulado al respecto, pero es importante dejar asentado el principio.

Recién se preguntaba cuáles eran ejemplos de otras partes. Voy a mencionar uno de los argumentos que el Estado de Venezuela esgrimió, utilizando la Ley Resorte, en contra de Globovisión. Un día que hubo un terremoto en Caracas, después de diez o quince minutos durante los cuales no se pudo obtener información, Globovisión dijo que había habido un terremoto, que la población podía estar tranquila, que aparentemente no había muertos y demás. A raíz de esto fue procesada por la Ley Resorte, que establece que las informaciones de catástrofes públicas solo pueden ser entregadas por determinada autoridad. Ese fue uno de los tantos argumentos que se sumaron para amenazar con la caducidad a ese canal de televisión.

Quiero hacer un comentario final. Me parece que la caducidad de las concesiones y las sanciones graves -que pueden ser expropiatorias, inclusive, con una multa cuantiosa-, deben tener control judicial y efectos suspensivos. Si el día de mañana un consejo audiovisual aplica la caducidad a la concesión de un canal de televisión o de una radio, ese canal o esa radio deben tener la posibilidad de recurrir a la Justicia. Por ejemplo, en mi país solo la Corte Suprema tiene la facultad de revisar las caducidades que determina la autoridad de aplicación. Se trata de un recurso establecido en la ley; por muy justificada que esté la caducidad, tiene control por parte de la Corte Suprema. Además, el resto de las sanciones tienen control de la Corte de Apelaciones. Tengo entendido que acá existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero no tendría efectos suspensivos respecto de materias que afectan efectivamente la libertad de expresión, como la caducidad de las concesiones, las multas, las suspensiones por tiempo prolongado de las transmisiones, etcétera.

No sé si alguna pregunta quedó sin responder. Creo que la respuesta de Rafael Inchausti fue muy completa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como no tenemos más preguntas, reitero la invitación a mantener el vínculo permanente -ustedes saben que existe- y, sobre todo, nuestra voluntad de recibir todos los aportes, opiniones y críticas que tengan sobre el proyecto de ley, ya que este es un trabajo que va a prolongarse en el tiempo hasta que tengamos todos los elementos de juicio.

En la persona del Presidente de Andebu damos las gracias a toda la delegación por su visita, especialmente, al invitado internacional, a quien agradecemos sus aportes y lo comprometemos a que nos brinde su apoyo para el trabajo de esta Comisión.

SEÑOR INCHAUSTI.- Los agradecidos, sin duda, somos nosotros.

En representación de Andebu y de todos los socios que representa quisiera señalar nuevamente que reconocemos que en nuestro país existen condiciones para la prestación libre e independiente en materia de libertad de expresión y de libertad de prensa, tal como lo señalan los organismos internacionales

Además, reconocemos que este Gobierno, en particular, se ha conducido con respeto y tolerancia hacia los medios de comunicación, los contenidos que se proponen a las audiencias y el tratamiento de la información; no ha realizado ningún tipo de injerencia. Precisamente por esa razón es que nos preocupan muchas de las disposiciones que contiene este proyecto de ley. No creemos que las herramientas que introduce puedan ser utilizadas por el actual Gobierno, ya que nos consta el criterio con que se maneja hacia los medios de comunicación. Pero sí advertimos que podrían ser utilizadas por los futuros gobiernos, que podrían ejercer algunas intromisiones en este sentido. Esto influiría gravemente en el funcionamiento democrático de nuestro país y, en definitiva, en su calidad democrática.

Muchas gracias.

SEÑOR LERENA.- Quiero dejar constancia en la versión taquigráfica de que, basados en el planteo y la apertura que tiene esta Comisión, vamos a dejar un material para distribuir entre sus integrantes, en el cual desarrollamos con un poco más de amplitud varios aspectos del proyecto que podrían afectar normas constitucionales y algunas soluciones que, a nuestro entender, son desajustadas a las recomendaciones internacionales. Se lo dejamos para que lo puedan estudiar.

Quedamos a su disposición para contestar cualquier duda que puedan tener.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchísimas gracias.

(Se retira de Sala la delegación de Andebu)

(Ingresa a Sala una delegación de Ielsur)

La Comisión de la bienvenida a la delegación del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, Ielsur, integrada por los doctores Martín Prats, Asesor en Libertad de Expresión, y Luis Pedernera, Asesor en Derechos del Niño.

Los hemos invitado porque nos gustaría conocer la opinión que tienen con respecto al proyecto de ley sobre medios de comunicación audiovisual que esta Comisión está considerando.

SEÑOR PRAT.- Agradecemos la invitación que nos han hecho.

En primer lugar, el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay es una organización no gubernamental, especializada en la promoción y protección de los derechos humanos desde una perspectiva esencialmente jurídica. Somos, fundamentalmente, un grupo de abogados que trabajamos en estos temas, siempre buscando el aporte y la incorporación de otras miradas a través de un cruce interdisciplinario.

Ielsur tiene basta experiencia con respecto a la libertad de expresión y de información. No solamente realiza trabajos de litigios judiciales, asistiendo a periodistas y a ciudadanos interesados en acceder a información de carácter público, sino que también ha desarrollado una tarea de asesoramiento en estos temas. Años atrás Ielsur participó en un proyecto de apoyo al Parlamento vinculado a la armonización del derecho nacional con el derecho internacional y los derechos humanos. La publicación fue presentada en el año 2007 o 2008 -no recuerdo la fecha- en los salones del Palacio Legislativo.

Es una institución que cuenta con representación en el Consejo Honorario, de Radiodifusión Comunitaria, Charc, y es coordinadora del Comité de Derechos del Niño. En los últimos años participó activamente en iniciativas ciudadanas que luego terminaron en proyectos de ley que presentados al Parlamento, que luego fueron sancionados. por ejemplo, la ley de radiodifusión comunitaria, la ley de acceso a la información pública, la ley de protección de datos personales, la ley de prensa; es decir, toda materia vinculada a esta temática.

El Instituto también participa de distintas redes de organizaciones que defienden la libertad de expresión e información.

En líneas generales, Ielsur apoya este proyecto. Se trata de una iniciativa oportuna y necesaria pues cumple con una vieja deuda que tiene nuestro sistema democrático, restaurado en 1985: derogar una ley vigente, aprobada en tiempos de la dictadura, que regula hasta el presente una materia tan sensible como es el otorgamiento de las frecuencias de radiodifusión, vehículo por el cual se ejerce en buena parte el derecho a la libertad de expresión e información.

Ielsur entiende que este proyecto cumple en términos generales con los estándares internacionales de protección de este derecho propuesto por organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, es acorde con los instrumentos internacionales en la materia suscritos por nuestro país, entre otros, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención de Derechos del Niño, la Convención para eliminar toda forma de violencia contra la Mujer, la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre Diversidad Cultural, así como otros documentos internacionales como los

Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO o las reiteradas recomendaciones que han realizado las Relatorías de Libertad de Expresión de la ONU y de la OEA.

Este proyecto sigue en líneas generales las propuestas elaboradas por el Comité Técnico Consultivo convocado en el año 2010 por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y conformado por una integración plural de actores sociales, empresariales, gremiales y académicos; también contó con la participación de nuestro Presidente, señor Jorge Pan.

Podemos señalar que este proyecto parte de una concepción garantista del derecho a la libertad de expresión, entendiendo esto no solamente desde la perspectiva de asegurar su respeto por parte del Estado en cuanto a asegurar la no censura, sino que también lo obliga a desarrollar políticas públicas que promuevan el real ejercicio del derecho por parte de todas las personas. En este sentido, la regulación de la utilización de los medios de comunicación audiovisual resulta de vital importancia por considerarlos un instrumento para poder emitir y recibir mensajes, opiniones y manifestaciones culturales en condiciones de igualdad y no discriminación.

Por lo tanto, desde una clave de derechos, pensamos que es incorrecto y peligroso señalar -como se ha dicho muchas veces- que la mejor ley de medios es la que no existe, pues solamente a través de la ley se puede obligar al Estado a desarrollar políticas públicas que promuevan el ejercicio integral de este derecho y un real acceso a los medios de comunicación para todas las personas. A su vez, es inexacto decir que hoy no hay una ley de medios, porque sí existe. Es la que señalamos que proviene de época de la dictadura, que no piensa el tema desde los derechos, no promueve ninguna política pública, y tan solo establece de forma escueta y pobre un procedimiento de otorgamiento de autorizaciones para usufructuar el espectro de radiodifusión que no brinda garantías de transparencia, imparcialidad ni igualdad de oportunidades.

El actual marco legal ha permitido prácticas de amiguismo y clientelismos, y propiciado la concentración de medios en pocas manos o en pocas empresas.

En ese sentido señalamos lo siguiente. Como el espectro radioeléctrico que utiliza la radiodifusión es un bien escaso, finito, propiedad de la humanidad y administrado por los Estados, toda regulación legal para la concesión de autorizaciones para su usufructo debe asegurar que los criterios utilizados garanticen igualdad de oportunidades para todos los interesados y propicien el pluralismo y la diversidad de propuestas.

Por eso acompañamos en líneas generales este proyecto de ley, sobre todo, cuando intenta establecer un procedimiento claro para otorgar frecuencias que aseguren la transparencia en la toma de decisiones e igualdad de oportunidades para todas las propuestas. Además, brinda certezas jurídicas y permite la participación a la sociedad civil en el proceso de selección, estableciendo instrumentos democráticos de contralor sobre qué se hace con las frecuencias una vez que fueron otorgadas.

También es conveniente, en aras de la promoción del pluralismo y la diversidad, democratizar este sistema de medios, hoy excesivamente concentrado. En este sentido, acompañamos las medidas tendientes a prevenir los monopolios y oligopolios en los medios de comunicación, tal como lo señala el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que afirma que la propiedad y el control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto aquellos conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que aseguran el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos.

Por lo tanto, acompañamos las medidas propuestas por este proyecto en su Titulo V

-Diversidad y Pluralismo-, pues precisamente privilegian estos valores sobre los intereses comerciales o, dicho de otro forma, entre la promoción de una integral libertad de expresión e información y la protección de la libertad de empresa, opta por la libertad de expresión regulando, sin abolir a la segunda, de forma legítima y de acuerdo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

En este sentido, por ejemplo, las medidas tendientes a limitar la cantidad de suscripciones de televisión para abonados, además de ser una práctica extendida en muchos países del mundo, de indudable tradición democrática y respeto a los derechos humanos, se corresponde con los principios de igualdad y promoción de la diversidad, consagrados en nuestro derecho.

Por otra parte, es preciso considerar que proyectos de ley de este tipo, consideradas como instrumento para el ejercicio de un derecho humano, deben ser pensados en consonancia con el fin de promover este derecho en su máxima amplitud posible permitiendo, a su vez, la promoción de otros derechos e inhibiendo toda aquella práctica que pueda afectar los derechos humanos, propiciar la discriminación, la violencia o aumentar situaciones concretas de vulnerabilidad de determinados colectivos.

En ese sentido, nos parece oportuna la declaración de principios establecida en el proyecto de ley en el Titulo II, Principios de regulación; en el Titulo III, Derechos de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual; y en el Titulo IV, Derechos de las personas. Nos parece de especial valor la promoción que se hace del Título IV a partir de definiciones precisas como la libertad de expresión -contenida en el artículo 21- ; el derecho a fundar servicios de comunicación audiovisual -artículo 22- ; la obligación de transparencia -artículo 23- ; la promoción de los derechos culturales -artículo 24- ; el derecho a la participación ciudadana en el proceso de elaboración y seguimiento de las políticas públicas para los servicios de comunicación audiovisual -artículo 26- ; y el derecho a la no discriminación, establecido en el artículo 27.

También compartimos la regulación sobre la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecido en el Capítulo II del Titulo IV; la protección de los derechos de las personas con discapacidad, Capítulo III del Titulo IV; la promoción del derecho de acceso de toda la población a eventos de interés general, Capitulo IV del Titulo IV; y la protección de los derechos de los periodistas, establecidos en el Capítulo V. Entendemos que la protección de todos estos derechos y valores no implican censura a la información y control de contenidos pues son medidas que si bien regulan el ejercicio de la libertad de expresión, lo hace con fines legítimos de interés general, tal como lo plantean nuestra Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos como el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU o el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Estas son medidas de protección -no de contralor- de los derechos de los grupos vulnerables, que pretenden evitar la discriminación y estigmatización de colectivos sociales. Promueven valores como la convivencia pacifica y la protección integral de derechos, y son propuestas para ser usadas exclusivamente con estos fines.

En líneas generales compartimos las propuestas de promoción de la producción audiovisual nacional como medidas tendientes a promover el derecho a la cultura, a la identidad cultural, a la salvaguarda del patrimonio material e inmaterial de nuestra sociedad, así como el trabajo nacional, valores que han sido recogidos y protegidos por otra legislación nacional inspirada en convenios internacionales.

Más allá del apoyo en general al proyecto, entendemos pertinente plantear algunas observaciones a su redacción, con la pretensión mejorarlo.

En primer lugar, sería oportuno incluir como objeto de regulación a todos los servicios de comunicación audiovisual, independientemente del soporte tecnológico que utilicen, incluyendo también a Internet, más allá de las diferencias que correspondan entre los medios que requieren de autorizaciones para la utilización del espectro radioeléctrico y los que no.

En segundo término, la previsión de la prohibición de oligopolios y monopolios se deben establecer medidas tendientes a combatir este tipo de prácticas también en el sector público de la comunicación, y no establecerlo solamente para el sector privado.

En tercer lugar, sería conveniente una definición más precisa de grupo económico a los efectos de combatir la concentración y control de frecuencias y audiencias

En ese sentido sería adecuado incorporar como causal de revocación de licencia la comprobación de utilización de testaferros para controlar una emisora.

Otra línea de análisis refiere al diseño institucional planteado en proyecto. Si bien el marco general nos parece correcto, estimamos que Ejecutivo el Consejo de Comunicación Audiovisual, que se pretende crear, debe tener mayor independencia del Poder para evitar todo riesgo de control sobre los medios de comunicación. A nuestro entender, en la actual formulación se da excesiva potestad al Poder Ejecutivo para la selección de sus miembros. Nos parece que sería más democrático y brindaría mayores garantías para la protección del derecho a la libertad de expresión e información, que sus miembros no fueran designados por el Poder Ejecutivo, sino por la Asamblea General a partir de un proceso de selección transparente y público, en el cual se le otorgue participación a la sociedad civil. Y para esto, la selección de las autoridades de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo podría ser un ejemplo a tener en cuenta.

La ubicación institucional de este Consejo debería asegurar su independencia técnica del Poder Ejecutivo. Sería adecuado que los señores legisladores puedan analizar la conveniencia de que este Consejo funcione en la órbita del Poder Legislativo o tenga una naturaleza jurídica de Ente Autónomo o Servicio Descentralizado.

Compartimos la creación de una Defensoría del Público en el ámbito de la Institución Nacional de Derechos Humanos, pero el proyecto debe puntualizar más claramente y establecer obligaciones legales al Estado para dotarla de recursos humanos y económicos que le permitan encargarse efectivamente de los cometidos previstos.

La experiencia actual indica que hay Consejos creados por ley en materia de políticas de derechos humanos, derechos de libertad de expresión e información, por ejemplo, el Charc y el CHAI. Estos son organismos fueron creados por ley, pero no se previó un apoyo explícito, lo que los hace funcionar prácticamente en una orfandad absoluta. Por lo tanto, de crearse la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual, que sustituiría al Charc y al CHAI, debería ser una institución dotada de suficientes recursos humanos y económicos para poder desenvolverse correctamente.

SEÑOR PEDERNERA.- En primer término, agradezco la invitación.

Como decía el doctor Prats, nos parece fundamental que este proyecto de ley se esté debatiendo ampliamente por los sectores más diversos de la sociedad uruguaya, especialmente porque el actual marco jurídico viene de la época de la dictadura y Uruguay necesita pensar la relación entre la libertad de expresión, los derechos de las personas y los medios en los nuevos contextos de la democracia.

Como se ha dicho, en Ielsur funciona la Secretaría de la coalición de organizaciones que sigue y monitorea la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Por lo tanto, como el proyecto de ley tiene un capítulo específico, queremos hacer algunas puntualizaciones.

Nos parece importante que en el proyecto se plantee un Capítulo especial dedicado a la infancia. Es un buen marco para pensar las relaciones entre democracia e infancia, fundamentalmente porque Uruguay, en términos de población, tiene un gran debe con esa franja etaria, porque son pocos. Y los tenemos que cuidar. Creemos que es un marco interesante para pensar en términos de democracia los derechos de los niños y su cuidado.

En líneas generales acompañamos el texto que tiene que ver con los niños, porque lo que está planteado en el proyecto recoge el producto del Comité Técnico Consultivo que trabajó durante el año pasado con relación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a la libertad de expresión y a los medios, que terminó en un documento presentado a Presidencia de la República. El texto legal recoge aquellos aspectos principales planteados por este Comité técnico, que tiene el valor de haber incluido todas las voces del espectro sobre la libertad de expresión, los derechos del niño y los medios.

Compartimos la visión que plantea el proyecto porque los niños son personas en desarrollo. Esa condición debe estimular a los órganos estatales a desarrollar especial interés por la protección, cuidado y promoción de los derechos. El proyecto se enmarca en esa línea y reconoce los estándares internacionales planteados en la Convención de los Derechos del Niño, fundamentalmente en el artículo 12, conocido como el artículo del derecho a la participación, que dice que los niños tienen el derecho a expresarse y a que su opinión sea tomada debidamente en cuenta; también lo reconoce en el artículo 13, que refiere a la libertad de expresión, y en los artículos 17 y 29.

Además, recoge lo que inicialmente discutió el Comité de los Derechos del Niño, en un "Día de Debate", tal como lo denomina las Naciones Unidas. En esa instancia, en 1996, le fue encargado a uno de sus miembros, Thomas Hammarberg, ex periodista, que redactara un documento base para discutir la relación niños- medios.

En ese documento Thomas Hammarberg plantea algunas aspectos cruciales que creemos que recoge el texto proyectado. Uno de ellas es la relación entre la libertad de expresión y los derechos del niño; otro es el acceso a los medios, y otro más es el rol educativo que juegan los medios en la relación con la infancia.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Verri)

En doctrina de derechos del niño, permanentemente decimos que a partir de la Convención de los Derechos del Niño se introduce lo que denominamos la tensión de las tres "P": protección, provisión y participación. Son tensiones que en la doctrina denominamos tensiones del viejo esquema tutelar y tensiones del nuevo esquema de protección integral de los derechos del niño, que subsisten porque los niños, al ser personas en condiciones de desarrollo, necesitan ser protegidos y la prestación de determinado servicio.

A su vez, la "P" de la participación es emancipadora: genera la construcción de ciudadanía, pues al llegar a los 18 años de edad se concreta en la consagración al derecho al voto, el acceso a cargos de gobierno, etcétera.

El texto recoge de buena manera esa tensión, y algo que nos interesaba remarcar.

En cuanto a la regulación con relación a la infancia, saludamos que el proyecto se incline hacia la tendencia de corregulación, algo sugerido en el Comité Técnico Consultivo que elaboró el documento a fines del año pasado.

Está suficientemente documentado que en los temas de derechos del niño y de libertad de expresión la autorregulación no sirve solamente. Por eso el avance que hace el proyecto en de corregulación, pensando en la autorregulación de medios y periodistas, la regulación por parte del Estado fijando reglas, y la intervención de una sociedad civil activa en el monitoreo de los niños es una solución razonable, que se alinea con las mejores experiencias a nivel internacional.

Para citar un ejemplo, para nosotros el caso emblemático es el sueco. Suecia en un país que tiene una regulación que data de 1911 y es muy celosa del cuidado de los niños y de la relación que tienen, fundamentalmente, con la publicidad. Por eso saludamos el enfoque que hace el proyecto en esa línea.

Valoramos altamente lo relacionado al respeto a la privacidad, a la relación entre publicidad y niños, y al horario de protección a la niñez y la adolescencia.

Queremos hacer especial mención a los mecanismos de contralor que plantea el proyecto. Consideramos que ese contralor no puede ser ejercido por el Instituto del Niño y del Adolescente. El proyecto plantea abrir el abanico hacia las posturas más actualizadas y que tienen mejores resultados en sociedades que han implementado este tipo de contralor. Por lo tanto, con las objeciones que planteaba el doctor Prats a la designación de los miembros, nos parece oportuno la creación del Consejo de Comunicación y de un Ombudsman de comunicación.

Por último, es importante que en el país empecemos a desarrollar ejercicios de evaluación de las políticas. Por eso saludamos, en el marco del artículo 60, la creación del observatorio sobre los medios. Nos parece una propuesta súper interesante porque a partir de ella se podrá evaluar el impacto de las políticas y de las legislaciones, proyectar cuáles son las reformas necesarias, y determinar qué cuestiones son exitosas y deben ser profundizadas en la democracia.

SEÑOR BATTISTONI.- Muchas gracias por la intervención. Creo que esta faceta jurídica nos hace mucha falta en el análisis de este proyecto de ley que, evidentemente, causa una sacudida muy grande con respecto a lo que fue habitual en Uruguay. Hay cantidad de grupos, especialmente económicos, que comienzan a sentir que se les está tocando derechos establecidos.

Esta es una reflexión, que quiero enmarcarla en algo que me sacó de quicio. Hace algunos días estaba en una sala de espera durante una hora y media; allí había un televisor encendido -como ahora hay en todas las salas de espera- en el que durante 55 minutos se estuvo analizando un asesinato ocurrido en Buenos Aires.

No soy experto y ni siquiera he reflexionado; en todo caso, he sido un lector ocasional de estos temas, pero entiendo que alguien tiene que responsabilizarse de eso, porque no es solamente un asunto de libertad de expresión sino de preservar derechos.

Algunas delegaciones aquí han mencionado la lesión al derecho de propiedad cuando se regula. En realidad, nos quedamos asombrados porque en realidad están haciendo uso de una frecuencia, que hasta ahora se había dado de una forma algo extraña. Reitero que hay grupos que plantean que se estaría lesionando el derecho de propiedad controlar o supervisar los contenidos, sin censura previa expresa, tal como dice el proyecto de ley. Me gustaría que hicieran algún comentario al respecto. Es claro que el derecho también existe de parte del consumidor. Aquí se ha hablado del consumidor. No

sé si la ley de defensa del consumidor se puede aplicar tal cual a un usuario o a un espectador de los medios audiovisuales, porque es relativamente especial. No es lo mismo un consumidor que quiere saber si en el etiquetado del alimento que consume se establece si es transgénico, que alguien que pasivamente, como un niño, un adolescente o una persona de poca educación, recibe mensajes que realmente atentan contra la formación de la ciudadanía. Esta es mi posición.

Comparto con quienes se oponen al proyecto de ley porque parecería que los criterios con los que se va a controlar son vagos. Tal vez un Consejo plural y democrático pueda hacer algo; quizás una suma de subjetividades puede llegar a ser algo objetivo.

Con respecto a las observaciones, hay muchas que se han repetido, pero hay una que nosotros se la transmitimos al señor Kaplun, que es la definición más precisa de grupo económico, que usamos en la ley de megaminería. El señor Kaplun la llevó para estudiarla y ver qué posibilidades hay de aplicarla a este proyecto. Eso también está un poco atado a lo que ustedes habían mencionado como causa de cese de la licencia de los testaferros; no es exactamente así, pero puede estar atado.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Varela Nestier)

En cuanto al Consejo Audiovisual, no adelanto el debate, pero lo que plantean es atendible.

En lo que refiere a los derechos de los niños y los adolescentes, figura en el artículo 32 y tiene que ver con su título: "Publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes". En mi opinión el título del artículo debería decir: "Publicidad dentro del horario de protección al menor".

Quisiera conocer la opinión de los visitantes porque, en ese caso, deberíamos estar capacitados para saber qué es lo que está dirigido a niños en ese horario y qué a la población en general; tenemos que poder discernir porque en ese horario el niño está absorbiendo, consumiendo lo que se emite sin saber para dónde va.

SEÑOR PRATS.- Con respecto a ese debate, que muchas veces se plantea entre una ley de medios o una ley de servicios de comunicación audiovisual, que podría estar afectando derechos adquiridos o el derecho a la libertad de empresa de los medios de comunicación, creemos que este proyecto se sitúa correctamente l entenderlo como un tema de derechos humanos y de libertad de expresión.

En cuanto a la utilización de medios, es un recurso escaso, finito y que requiere desarrollar toda una batería de garantías que proporcionen transparencia e igualdad de oportunidades en la concesión de las frecuencias.

Es claro que las frecuencias de radiodifusión no son propiedad del Estado ni de empresas particulares, sino patrimonio de la humanidad, administrados por los Estados, y concedido en usufructo -en algunas ocasiones- a empresas de carácter comercial. Por lo tanto, ningún tipo de autorización puede considerarse como perpetua, sino que en forma permanente puede estar sujeta a evaluaciones o consideraciones que lleven a la renovación de ese tipo de concesión.

SEÑOR BATTISTONI.- En cuanto al sustento que hay en la aplicación, quisiera saber si en otros lugares del mundo se recoge ese concepto o si son recomendaciones de organismos internacionales.

SEÑOR PRATS.- El principio de que estamos ante un recurso escaso y finito, patrimonio de la humanidad se recoge en varias convenciones internacionales y declaraciones de la Unesco. Es la solución de la administración estatal de las

concesiones; el usufructo de las frecuencias no es algo que deba administrar el Estado; no son propiedad de algún tipo de empresa o institución, sino que es una práctica que se da dada en todo el mundo. La diferencia de modelos, sobre todo en el mundo occidental, es que algunos modelos de comunicación audiovisual han privilegiado el sector público de comunicaciones y otros han optado más por los servicios comerciales. El Estado es el que administra y concede las autorizaciones; constituye un principio general.

En cuanto al debate sobre que se estaría afectando el derecho de propiedad, considero que es una línea argumentativa falaz, porque no es propiedad, sino autorización. Por lo tanto, las condiciones para establecer esas concesiones o autorizaciones, legítimamente pueden ser establecidas por el Estado. Esto no significa control de contenidos, pero sí que a partir de un marco jurídico preciso se puedan promover políticas públicas que alienten el pluralismo y la diversidad en la concesión de las frecuencias, y también que el uso que hacen los particulares de las frecuencias esté en consonancia con la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

La concepción actual del derecho a la libertad de expresión no es aquella vieja concepción originada en el período de la ilustración, con el pensamiento liberal de los siglos XVII y XVIII, en los que la preocupación era fundamentalmente que el Estado no prohibiera, no censurara opiniones, expresiones, expresiones artísticas. Si bien eso debe estar contemplado por la legislación y deben establecerse garantías en ese sentido para evitar la censura y el control de contenidos, también el Estado está obligado a promover una política de desarrollo de derechos humanos que brinde posibilidades de acceso a los medios para toda la población. Es decir, debe facilitar el acceso a los medios, tanto desde el lugar de poder ser emisores de mensajes como desde el lugar de poder usufructuar, ejercer el real derecho a recibir la mayor cantidad de mensajes posible.

Entonces, toda medida legislativa que tienda a limitar la concentración de los medios de comunicación audiovisual en pocos grupos económicos tiende a reforzar ese derecho a recibir mensajes variados, al evitar que se emita el mismo tipo de mensaje o comunicación reiteradamente.

Intenté brindar respuesta a su pregunta.

SEÑOR PEDERNERA.- En cuanto a la duda sobre la publicidad prevista en el artículo 32, me permito ir al documento del Comité Técnico Consultivo, que establece que en ese punto no se llegó a acuerdos, pero se plantearon dos escenarios. Un escenario es similar al del modelo sueco, donde en el horario de protección al menor está prohibida la emisión de publicidad para niños. Yo conozco el modelo sueco y, personalmente, me gusta. He visto las tensiones que esta situación genera en la frontera de Suecia con Dinamarca. Suecia es un país que prohíbe totalmente la emisión de publicidad en horario de protección al menor, pero en la televisión danesa, que tiene otro marco regulatorio, se estimula el consumo a los niños. Inclusive, los propios suecos dicen que su modelo no es extrapolable. Suecia tiene un estándar de desarrollo que sería equivocado trasladar "in totum" a otra parte.

El documento del Comité Técnico Consultivo recoge esas tensiones y apuesta hacia un modelo que va planteando restricciones progresivamente, y por eso el texto no se limita solamente a que se realicen dentro del horario de protección al menor. Si nos remitimos al documento del Comité Técnico Consultivo, podremos ver que se toman las experiencias de las empresas de publicidad que han creado un marco ético y de alta regulación que se valora como importante y, además, plantea que se tienen que emitir mensajes fuera del horario de protección al menor que ayuden a las familias a discernir sobre la publicidad.

Hay que optar por un modelo de regulación. Creo que la sugerencia del Comité Técnico Consultivo de no agotar el tema y de avanzar en un control, que debe ser progresivo, es la de mayor recibo para nuestra situación.

SEÑOR BATTISTONI.- Discúlpenme que insista, porque tal vez me estoy entreverando yo mismo.

Yo hablaba del título del proyecto de ley; recién se mencionaron algunas cosas que lo hacen más amplio.

El literal b) del artículo 32 del proyecto dice: "No podrá incitar a la violencia, a la comisión de actos delictivos, al consumo de drogas legales o ilegales o cualquier forma de discriminación". Eso puede estar dentro del horario de protección al menor, no dirigido concretamente a niños, niñas y adolescentes. Mi duda es si el niño, pasivamente, puede estar absorbiendo ese mensaje.

SEÑOR PEDERNERA.- El Comité Técnico Consultivo acuerda una serie de recomendaciones: "1) Definición de un tiempo máximo de exhibición de publicidad en los programas infantiles [...]", dentro del horario de protección al niño y al adolescente. "2) Exigencia de clara identificación de las pautas publicitarias en toda la programación, especialmente en el horario de protección [...]" al menor.

A eso era a lo que hacía referencia. Como la opción no fue eliminar totalmente la pauta publicitaria, se recomienda en el horario de protección al menor el siguiente estándar, que es un tiempo máximo de publicidad. Pero fuera del horario de protección al menor se acordó identificar el contenido de esa programación para ayudar. La idea es ayudar a la familia a discernir sobre el contenido de la programación que se emite.

SEÑOR PRATS.- Reiteramos el agradecimiento por haber sido convocados. Quedamos a las órdenes para mejorar este proyecto si se precisa algún aporte en cuanto a una mayor precisión jurídica de alguna definición o algún tipo de conceptos.

Este es un proyecto de ley muy extenso y muy rico en definiciones, la mayoría de las cuales compartimos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos su presencia y, obviamente, todos los aportes que puedan brindarnos durante el transcurso del trabajo.

(Se retira de Sala la delegación de Ielsur)

Antes de finalizar el trabajo del día de hoy, quiero plantear dos cosas.

En primer lugar, vamos a incorporar en la agenda la sugerencia del señor Diputado Verri, en cuando a disponer de una hora en las sesiones de los miércoles para ir tratando los temas pendientes de aprobación o de debate.

En segundo término, voy a solicitar autorización para invitar a participar en el debate de la Comisión, tanto sea en forma presencial como mediante informes, a las Relatorías -que han sido mencionadas en forma reiterada- de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y de la ONU, así como a las delegaciones nacionales de Unicef y Unesco, que tienen opinión respecto a esta ley. Si bien tenemos la agenda establecida con ciertas prioridades, podemos agregar estas invitaciones en las circunstancias correspondientes.

Insisto, no sé si necesariamente esa participación podrá a ser en forma presencial; si no lo es, vamos a solicitar que nos envíen los informes por escrito, en caso de que

esas Relatorías no se encuentren en el territorio nacional, que de hecho no lo están. Si hay acuerdo, las vamos a incorporar en las invitaciones.

(Apoyados)

Se levanta la reunión.

≠